



União Bancária Europeia como resposta à crise

por

Maria Beatriz Osório Dias dos Santos

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Economia pela Faculdade
de Economia do Porto

Orientada por:

Prof. Dr. José Manuel Peres Jorge

Setembro de 2014

Nota biográfica da Autora

Maria Beatriz Osório Dias dos Santos nasceu a 17 de Maio de 1990. Licenciou-se em Economia em 2012, na Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP).

Em Setembro de 2012, iniciou o Mestrado em Economia na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, cuja parte curricular concluiu em 2014 e cuja dissertação se encontra atualmente sob proposta.

Em outubro de 2012 realizou um estágio, com duração de oito meses, no departamento de contabilidade, na empresa Manuel Basto, Sistemas Integrados de Gestão, Lda.

Agradecimentos

A concretização desta dissertação teria sido impossível sem a cooperação, participação, apoio e incentivo de várias pessoas. A todas elas não poderia deixar de expressar o meu profundo reconhecimento.

Em primeiro lugar, o meu sincero agradecimento ao Professor José Manuel Peres Jorge, pelo rigor da sua orientação e profissionalismo com que sempre pautou as suas sugestões e correções, pela paciência e disponibilidade manifestadas em todas as ocasiões.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, que tudo fizeram e continuam a fazer, para que eu possa realizar os meus sonhos. Pelas horas isoladas de trabalho em que não pude conviver no seio afetuosos da família, por todos esses momentos perdidos.

Por último, ao meu namorado por repetidamente ter contribuído para que avançasse com a minha dissertação em momentos de maior aflição. Um muito obrigada por toda a paciência, companheirismo e dedicação que teve para comigo ao longo do último ano.

A todos, o meu muito obrigada!

Resumo

Desde 2007 que a União Europeia tem estado envolvida numa crise financeira profunda, que levou à falência de diversas instituições financeiras. A zona Euro foi também afetada por uma crise das dívidas soberanas colocando em causa o modelo de integração monetária e a sua arquitetura. Alguns países mostraram-se muito vulneráveis devido ao endividamento público e privado, o que levou a que fossem submetidos a resgate financeiro.

Assim, em Junho de 2012 foi proposto pelo Conselho Europeu a criação de uma União Bancária Europeia, com tarefas de supervisão, resolução e garantia de depósitos, como sendo um novo projeto que deverá ajudar a resolver a crise da zona do euro, tendo como principal propósito quebrar a ligação entre os Estados e os sistemas bancários.

A presente dissertação pretende identificar os motivos que levaram à proposta de criação da União Bancária Europeia assim como analisar os acordos obtidos sobre a mesma, que tem como fim fortalecer a união económica e monetária e manter a integridade do Euro.

Códigos JEL: E42, F36, G21

Palavras-chave: CRISE DO EURO; UNIÃO BANCÁRIA EUROPEIA (UBE); UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA (UEM); MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO (MUS); MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO (MUR); SISTEMA DE GARANTIA DE DEPÓSITOS.

Abstract

Since 2007 the European Union has been involved in a deep financial crisis, which led to the bankruptcy of several financial institutions. The euro zone was also affected by a sovereign debt crisis thus challenging the model of monetary integration and its architecture. Some countries were very vulnerable due to public and private debt, which meant that they were subject to financial assistance programs.

Thus, in June 2012 the European Council proposed the creation of a European Banking Union, with supervisory and resolution tasks, and deposit insurance as a new project that will help solve the crisis in the euro zone, the main purpose of breaking the link between member states and banks.

This thesis aims to identify the reasons that led to the proposal of a European Banking Union as well as to analyze the agreements reached, which aim at strengthening the economic and monetary union and to maintain the integrity of the euro.

Índice

1	INTRODUÇÃO	7
2	REVISÃO DE LITERATURA	10
3	CRIAÇÃO DA UNIÃO BANCÁRIA	13
3.1	NECESSIDADE DA UNIÃO BANCÁRIA	13
3.2	DIFICULDADES NA CRIAÇÃO.....	14
4	PROBLEMAS NA ZONA EURO.....	16
4.1	ZONAS MONETÁRIAS ÓTIMAS	16
4.2	CÍRCULO VICIOSO.....	17
4.2.1	<i>Origem do círculo vicioso</i>	<i>18</i>
4.2.2	<i>Contributo da UBE para quebrar o círculo</i>	<i>19</i>
4.3	ZONA EURO ANTES DA UBE.....	20
5	OS PILARES DA UNIÃO BANCÁRIA	22
5.1	A UNIÃO BANCÁRIA COMO RESPOSTA À CRISE	22
5.2	MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO.....	23
5.3	MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO	24
5.4	MECANISMO ÚNICO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS.....	26
6	ANÁLISE CRÍTICA	28
6.1	CRÍTICA AO MUS	28
6.1.1	<i>A questão dos Bancos.....</i>	<i>28</i>
6.1.2	<i>A questão dos países pertencentes à UBE.....</i>	<i>29</i>
6.1.3	<i>Questão da supervisão pelo BCE</i>	<i>30</i>
6.2	CRÍTICA AO MUR.....	32
6.3	CRÍTICA À INTRODUÇÃO DOS PILARES.....	32
6.4	A QUESTÃO DOS CONTRIBUINTES	33
7	CONCLUSÕES E DESENVOLVIMENTOS FUTUROS	35
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

Índice de figuras

FIGURA 1 O CÍRCULO VICIOSO ENTRE OS BANCOS E OS ESTADOS	19
---	----

Índice de Abreviaturas

BCE: Banco Central Europeu

CE: Comissão Europeia

MUR: Mecanismo Único de Resolução

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

UBE: União Bancária Europeia

UE: União Europeia

UEM: União Económica e Monetária

1 Introdução

Desde 2007, com a crise de crédito imobiliário nos Estados Unidos da América, que a palavra crise é utilizada frequentemente para caracterizar a conjuntura económica atual. Essa crise imobiliária deu origem a uma crise bancária, que posteriormente afetou os países da UE, onde ocorreram crises financeiras e bancárias que, em certos países, deram origem a crises de dívida soberana.

Em resultado destes acontecimentos, constatou-se as principais falhas estruturais do sistema bancário da UE e a falta de mecanismos institucionais para lidar com choques macroeconómicos (Mylonakis, 2013). Ao mesmo tempo, a crise das dívidas soberanas na zona euro veio por em causa o modelo de integração monetária e a arquitetura que suporta a moeda única, forçando os decisores políticos a considerar novos caminhos. As debilidades com que se têm debatido alguns países periféricos, após a escalada dos níveis de endividamento e a deterioração da sua competitividade, levaram à necessidade de acordar planos de resgate financeiro dando origem a políticas de austeridade (Sousa e Caetano, 2013).

Os Estados dependem da banca para financiar a sua economia e serviço de dívida e a banca depende dos estados membros para serem os seus financiadores de último recurso, resultando num problema da própria união. Assim, surgiu a ideia de criação de uma UBE, tendo como principal objetivo quebrar o círculo vicioso entre os Estados e os bancos.

Várias têm sido as iniciativas comunitárias que tentaram quebrar a espiral de contágio que estas situações têm criado, assumindo-se o projeto de criação da UBE como aquele que reúne mais consenso no sentido de ajudar a resolver a atual crise e salvaguardar a integridade da zona euro (Sousa e Caetano, 2013).

Trata-se de um tema bastante atual, tendo surgido em Junho de 2012 e pertinente, face às inúmeras crises que têm ocorrido nos países da UE e devido à sua elevada importância para o futuro da zona euro.

A proposta inicial da CE (2012) previa uma UBE baseada em três pilares principais: um mecanismo único de supervisão (MUS); um mecanismo único de resolução (MUR) e um sistema europeu de garantia de depósitos. O mecanismo de supervisão único, considerado o elemento-chave da União Bancária, será dirigido pelo

Banco Central Europeu (BCE) e atuará como único supervisor bancário europeu. Este mecanismo tem como propósito criar uma instituição independente, com poderes para controlar os bancos europeus (Avaro e Sterdyniak, 2013). O MUR irá complementar o MUS, garantindo que - não obstante uma supervisão mais forte - se um banco sujeito ao MUS se vir confrontado com graves dificuldades, a sua resolução possa ser gerida de forma eficaz com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real (Comissão Europeia, 2013). Por último, um sistema de garantia de depósitos a nível europeu, que protegerá os depósitos em caso de falência do banco através do reembolso desses depósitos até um determinado limite (Avaro e Sterdyniak, 2013).

Este estudo pretende responder às seguintes questões: porque é necessária a União Bancária? Quais as dificuldades encontradas durante o processo de criação? Quais os países e bancos que vão fazer parte da União Bancária? Quem irá dirigir o MUS? Os acordos alcançados vão de encontro à proposta inicial da Comissão Europeia?

Neste sentido, o objetivo desta dissertação é identificar os motivos que estão na origem da criação da União Bancária e analisar os acordos alcançados relativamente aos três pilares, comparando com a proposta inicial da CE, contribuindo desta forma para clarificar a temática, através do aprofundamento da mesma.

O estudo é relevante uma vez que a UBE é vista pelos responsáveis europeus como um componente-chave para resolver as crises económica e fiscal da zona do euro.

O presente trabalho está organizado em 7 capítulos. O capítulo 1 é dedicado à introdução, onde é apresentado o enquadramento teórico e as razões da escolha do tema, realçando a pertinência do mesmo. No segundo capítulo procede-se à revisão da literatura, onde são apresentadas as diferentes opiniões de vários autores sobre a temática em questão. O capítulo 3 diz respeito à criação da União Bancária, onde são mencionados os motivos que fundamentam a criação da UBE e as dificuldades encontradas durante o processo de criação e implementação. O quarto capítulo retrata os problemas observados na zona euro que estão na origem da crise que se tem observado desde 2008, em especial no que se refere ao facto de a zona euro não ser uma zona monetária ótima. Neste capítulo também é elucidada a origem do círculo vicioso e, de que forma a União Bancária pode resolver este problema, bem como em que situação se encontrava a zona euro antes da proposta da União Bancária. O quinto capítulo apresenta os acordos alcançados referentes aos três pilares da União Bancária. No capítulo 6 procede-se à análise crítica desses

mesmos acordos, fazendo uma comparação com a proposta inicial da CE. Por fim, no último capítulo são apresentadas as principais conclusões, as limitações do estudo e as perspectivas para novas investigações.

2 Revisão de literatura

A proposta inicial para uma UBE recebeu comentários positivos mas também alguns comentários negativos, principalmente pelos países que vêm a União Bancária Europeia (UBE) como uma ameaça à sua soberania. No entanto, é amplamente aceite que a União Bancária é uma condição necessária para a sobrevivência do euro como moeda comum da UEM (Sibert, 2012).

Mylonakis (2013) considera que a recente crise financeira destacou as principais falhas estruturais do sistema bancário da UE e que a criação de uma UBE será um passo importante para a construção de um sector bancário europeu resiliente. Para o autor, o objetivo da União Bancária é muito mais do que evitar socorrer bancos e falências bancárias, considerando então que este é um projeto ambicioso, com ramificações substanciais para a estabilidade do sector financeiro e até mesmo para o futuro da UE.

Para Beck (2012), o impulso para a União Bancária decorre da perceção de que a rede de segurança financeira para a zona euro está incompleta, onde a existência de uma União Bancária que funcione corretamente poderá ajudar a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos na zona euro.

Zettelmeyer et al (2012) afirmam que, apesar de a União Bancária ser um passo fundamental no sentido de resolver a crise da zona euro, esta proposta não fornece uma resolução integrada e um quadro de supervisão para toda a Europa.

Darvas e Wolff (2013) consideram que independentemente da crise do euro, faz sentido criar uma UBE pois daí resultará uma maior integração financeira da UE. A decisão dos líderes europeus de criar uma UBE resultou principalmente da crescente pressão em diversos bancos e Estados da área euro, mas também do reconhecimento da discrepância que existe entre o mercado bancário europeu integrado e as políticas bancárias, que são em grande parte nacionais.

De acordo com Pinto (2013), a necessidade de criação da UBE deve-se às vulnerabilidades do sistema bancário europeu e ao seu impacto na crise da dívida soberana de alguns Estados Membros, levando à interdependência negativa entre bancos e os Estados. Assim, com a criação da UBE pretende-se melhorar a integração financeira, reforçar a robustez do sistema bancário europeu e restaurar a confiança dos investidores na zona euro.

Schoenmaker e Siegmann (2013) afirmam que o objetivo da União Bancária é promover a estabilidade financeira na Europa. Para os autores, a crise da dívida soberana do euro mostrou que a estabilidade financeira não pode ser gerida de forma eficaz a nível nacional, por causa do círculo vicioso existente entre governos e bancos nacionais. A posição fiscal de vários governos europeus é vulnerável por causa dos sistemas bancários nacionais enfraquecidos. Por sua vez os bancos europeus estão em perigo porque eles detêm grande parte da dívida desses mesmos governos. Assim, a existência de um sistema bancário a nível europeu, verdadeiramente integrado, irá ajudar a estabilizar a zona euro, quebrando este ciclo. Não obstante, Schoenmaker e Siegmann (2013) apontam uma outra razão para a criação da União Bancária, que é o facto dos governos nacionais se concentrarem apenas sobre os efeitos internos das falências bancárias e ignorarem as externalidades transfronteiriças. Desta forma, a abordagem europeia da União Bancária incorporará estas externalidades transfronteiriças.

Para Pisani-Ferry et al (2012) há uma forte razão para a criação de uma União Bancária para a zona euro, devido à forma como a crise se desenvolveu desde o final de 2009, deixando claro que uma união bancária é indispensável para uma união monetária duradoura e estável. No entanto, consideram que a criação de uma união bancária é um esforço ambicioso e complexo, em alguns aspetos não menos ambicioso e complexo do que a criação da própria união monetária. Para os autores, a resolução de crises bancárias pode envolver o encerramento ou reestruturação de instituições financeiras, bem como comprometer o dinheiro dos contribuintes. Muitas vezes, essas decisões - cujas consequências económicas e financeiras podem ser enormes - têm de ser tomadas num contexto de informação imperfeita e sob pressão. A atribuição desta responsabilidade para o nível europeu, portanto, requer a criação de uma estrutura de governação eficaz, com implicações não só para as instituições encarregadas da política bancária, mas também para as instituições europeias em geral. Neste sentido, ainda existem várias etapas que devem ser percorridas para a existência de uma União bancária eficaz.

Wyplosz (2012) refere que a União Bancária é politicamente difícil de entender. Para o autor, trata-se de uma transferência de competências existentes a nível nacional para as autoridades da zona euro, o que implica uma redistribuição do rendimento entre os países membros da zona euro. Assim, torna-se necessária a criação de novas instituições, levando à alteração dos incentivos dos bancos e dos governos. As

consequências dessas mudanças não são agradáveis para os bancos na medida em que resultarão numa menor assunção de riscos e menos lucros. Como afirma o autor, os casos da Irlanda e da Espanha chamaram a atenção para a necessidade da existência de uma União Bancária.

3 Criação da União Bancária

3.1 Necessidade da União Bancária

A crise da dívida soberana centrada na área do euro veio expor importantes fragilidades da União Económica e Monetária (UEM): a ausência de um modelo de governação adequado e de uma supervisão integrada. Depois da criação do mercado único e da UEM, teria sido desejável avançar com maior celeridade, no plano europeu, para a plena integração da supervisão do sistema bancário. Este passo não foi dado, apesar de o Tratado de Maastricht consagrar a possibilidade de ser atribuída ao BCE a responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito – o que traduzia, à data, a reflexão quanto à necessidade de completar a UEM através do aprofundamento da integração financeira.

Os investidores penalizaram fortemente os desequilíbrios macroeconómicos dos países da área do euro e sancionaram a incerteza gerada pela dificuldade em encontrar rapidamente soluções comunitárias – ou, em alternativa, mecanismos bilaterais ou intergovernamentais de solidariedade (Costa, 2014a). Subitamente, a perceção do risco soberano em relação às economias da área do euro com maiores desequilíbrios alterou-se e agravou-se significativamente, contrastando com a melhoria dessa perceção em relação às economias mais sólidas, as quais passaram a funcionar para os investidores como refúgio perante a incerteza e volatilidade dos mercados. Esta evolução desigual da perceção dos riscos soberanos teve impacto direto sobre todos os riscos de crédito deles dependentes, entre estes o risco bancário e, por esta via, sobre as condições gerais de financiamento das economias.

Era imperioso encontrar uma forma capaz de mitigar, ou mesmo quebrar, a correlação entre risco soberano e risco bancário e a desigualdade nas condições de concorrência daí resultantes para as empresas dos diferentes Estados-Membros. Tornava-se evidente que só no plano europeu poderia ser encontrada uma solução adequada, através do aprofundamento do processo, ainda incompleto, de integração financeira. Estava, assim, justificada a ideia de criação de uma União Bancária.

Em 2012, a CE justificou a proposta de criação da UBE com a necessidade de se quebrar a ligação entre os Estados-membros e os seus bancos. Desde 2008, os países

membros da zona euro têm mobilizado avultadas quantias de dinheiro em apoio público e em garantias para os bancos, o que é considerado inaceitável pela CE. Assim, com esta proposta, pretende-se que o capital das instituições bancárias seja suficiente em quantidade e em qualidade para enfrentar futuros choques. Isto irá contribuir, na opinião da CE, para quebrar o círculo vicioso entre bancos e Governos, uma vez que permitiria não agravar a dívida soberana desses mesmos países. Outro aspeto prende-se com a necessidade de restaurar a credibilidade do setor financeiro. A CE pretende melhorar a regulamentação do sistema financeiro com o objetivo de alcançar uma maior harmonização das regras, o que será facilitado com a existência de uma União Bancária, em especial com o mecanismo de supervisão único, dirigido pelo BCE, que através da supervisão dos bancos contribuirá para aumentar a confiança entre os bancos e desta forma aumentar a estabilidade financeira na zona euro. Para salvaguardar os interesses dos contribuintes, foram propostas regras para a recuperação e resolução bancária, de maneira a que as autoridades de supervisão tenham todas as ferramentas necessárias para lidar com as falências dos bancos sem recorrer a fundos oriundos dos contribuintes, protegendo igualmente os seus depósitos. Por último, a CE (2012a) aponta como razão para a criação da União Bancária a necessidade de se assegurar que os bancos servem a sociedade e a economia real. Tal pressupõe uma melhoria da eficácia dos mercados financeiros, integridade e transparência, a fim de se certificar que os fundos procedentes do mercado financeiro estejam disponíveis para financiar a economia.

3.2 Dificuldades na criação

Vários aspetos contribuíram para a morosidade do processo de criação da União Bancária, sendo de realçar o facto de a zona euro não integrar todos os países da UE. Assim, alguns dos países que estavam fora da zona euro, opuseram-se a iniciativas que afetassem a sua soberania em termos de supervisão bancária, já que mantinham moeda própria.

No entanto, a criação de uma união bancária tornou-se inevitável devido à crescente segmentação da oferta de crédito nos mercados da zona euro, encetada pela deterioração das condições da dívida soberana de alguns países, provocando o

enfraquecimento da capacidade de financiamento desses países, que, por sua vez, pressionaram os bancos a adquirir dívida pública (Angeloni et al, 2012).

Perante a difícil tarefa de dar passos concretos para um modelo consistente capaz de ancorar um projeto de união bancária, estes aspetos foram sendo discutidos numa base intergovernamental. Para se avançar no processo de criação da união bancária, era necessário obter acordos em alguns domínios prioritários. Por um lado, deveria ser consolidada a visão de que os bancos tinham que partilhar riscos, pois não era sustentável que os estados tivessem que ressarcir os credores dos bancos falidos. Tal significava que uma credível abordagem política no plano comunitário deveria impedir que os contribuintes suportassem os custos inerentes à falência dos bancos. Paralelamente, a UE teria que possuir capacidade para reestruturar os bancos sem depender das autoridades nacionais, já que essas demonstraram ter fracassado no domínio da supervisão. Tal requeria uma intervenção centralizada para assegurar as tarefas de reestruturação e de supervisão da gestão dos patrimónios bancários. Por último, as instituições comunitárias e nacionais deveriam reunir esforços para evitar a corrida aos bancos em situações mais delicadas, a fim de evitar o pânico e os efeitos nocivos que tal situação poderia provocar sobre a economia.

Tendo em conta estes fatores, surgiu a necessidade de criar uma entidade que assegurasse os sistemas de garantia de depósitos nacionais na zona euro, a fim de ajudar a preservar a sua integridade e reforçar a confiança nos sistemas bancários.

Perante a rápida propagação dos impactos da crise sobre o risco da dívida soberana e a sustentabilidade do setor bancário, foi-se criando algum consenso de que a criação de uma união bancária seria condição necessária para a resolução da crise financeira e para a própria sobrevivência da UEM.

4 Problemas na Zona Euro

4.1 Zonas monetárias ótimas

Segundo Pisani-Ferry et al (2012), a UEM foi construída com base em dois pilares: um pilar monetário independente e com a estabilidade dos preços orientada pelo BCE, e um pilar fiscal orientado para a disciplina fiscal com um mínimo de coordenação. No entanto, a UEM não tem nenhuma componente de política financeira para além da proibição de controlo de capitais e da promoção de um mercado único para os serviços financeiros, os quais se aplicam a toda a UE, e não tem nenhum componente bancário, além daqueles decorrentes da operação da política monetária e a regulação bancária comum e normas comuns sobre seguro de depósito. O próprio BCE tem poucas competências no que respeita a estabilidade financeira.

Segundo o mesmo autor, os desenvolvimentos recentes expuseram novas fraquezas da UEM: em primeiro lugar, o mercado financeiro da zona euro anteriormente integrado entrou num processo de fragmentação; em segundo lugar, desde 2008 tem havido uma forte correlação entre as crises de solvência soberana e bancária. Esta correlação bidirecional criou círculos viciosos que o BCE não pode reprimir, porque um banco central federal não pode ser mandatado para ajudar determinadas soberanias e porque o BCE não pode resolver problemas de solvência e ficar comprometido com a sua meta principal. Em terceiro lugar, a crise tornou cada vez mais claro que uma abordagem fragmentada da política bancária torna mais difícil minimizar as perdas para os contribuintes.

Além disso, Sousa e Caetano (2013) defendem que desde os projetos pioneiros para a construção de uma UEM, existiu sempre uma acesa discussão em torno da racionalidade e da funcionalidade dos formatos que foram sendo definidos ao longo do tempo. Mesmo antes da crise, existiam razões para questionar se este modelo da UEM era suficiente.

De entre os vários quadros teóricos usados para argumentar contra as soluções propostas para a criação da moeda única na UE, a teoria das Zonas Monetárias Ótimas (ZMO) de Mundell (1961) adquiriu grande notoriedade nos meios académicos e, também, político-institucionais. Aquela teoria discutia qual o conjunto de condições necessárias

para que uma região pudesse alcançar o equilíbrio económico interno e externo. Em consequência, colocava a questão de saber se no processo de unificação de mercados separados seria preferível que as moedas nacionais flutuassem ou, em alternativa, que as paridades fossem fixas e existisse uma moeda comum.

No desenvolvimento do modelo, o autor concluiu que uma área monetária pode ser considerada ótima e dispor de condições para retirar benefícios do uso de uma moeda comum, quando as políticas fiscal e monetária forem usadas de forma eficiente permitindo, no fundamental, prosseguir o pleno emprego, o equilíbrio nas contas externas e a estabilização dos preços.

Assim, para ser uma Zona Monetária Ótima, a UEM teria de dispor de um conjunto de condições que, à priori, não existiam, como a necessidade de um razoável nível de integração fiscal, a existência de mobilidade de fatores (em especial do trabalho, de forma a regular o mercado de emprego) e alguma sincronização dos ciclos económicos que permitisse respostas convergentes e concertadas dos países (ou regiões) integrados.

A crise das dívidas soberanas na zona euro demonstrou que as condições enumeradas por Mundell não estavam de facto reunidas quando foi criada a moeda única assim como não foram dados passos significativos desde a criação da UEM para que tais condições pudessem existir (Sousa e Caetano, 2013).

Assim, como os desenvolvimentos recentes enfraqueceram os fundamentos da UEM, pondo em causa a sua própria razão de ser. Desta forma, rapidamente foi perceptível que a criação de uma união bancária seria fundamental para complementar um quadro de integração económica e monetária que possa sustentar a moeda única.

4.2 Círculo vicioso

O principal objetivo da União Bancária é o de quebrar o círculo vicioso de ligação entre bancos e Estados soberanos. A crise na zona euro veio demonstrar que a ligação entre bancos frágeis/vulneráveis e Estados com contas públicas desequilibradas expõe os bancos a grandes perdas com a dívida pública que têm nos seus balanços, o que, por sua vez, cria problemas maiores nas finanças públicas caso os bancos precisem de capitais públicos para sobreviverem. Assim, tornou-se urgente agir para restaurar a confiança nos bancos e no euro.

Em Portugal, o Banco Português de Negócios, S.A. (BPN) foi nacionalizado, sendo que o Banco Comercial Português, S.A. (BCP), Banco BPI e BANIF acabaram, também, por necessitar de apoio do Estado. Mas não foi só em Portugal que estas questões se colocaram. Em muitos países da zona euro, incluindo nas maiores economias, foi preciso resgatar bancos.

No seguimento de tais acontecimentos, e tendo presente a necessidade de garantir financiamento em condições aceitáveis às economias, os decisores políticos decidiram que era preciso criar regras para garantir a estabilidade do sistema financeiro e, principalmente, devolver-lhe confiança (Dionísio, 2014).

4.2.1 Origem do círculo vicioso

De acordo com Sousa e Caetano (2013), na origem deste círculo vicioso, que fomentou ainda mais crise, estão as garantias implícitas que os governos nacionais têm vindo a prestar aos bancos nacionais em situação de insolvência. Na realidade, os bancos emitem títulos de dívida que os Estados autorizam e garantem, pelo que em situações de dificuldades desses bancos perante os seus credores, os Estados têm de dar cobertura às garantias, o que agrava a situação do devedor e de quem concede a garantia. Angeloni et al (2012) define este processo como o mecanismo de transmissão dos passivos dos bancos para a dívida soberana dos Estados.

Por outro lado, a literatura reconhece também a existência de um canal de transmissão inverso, isto é da dívida soberana para os ativos dos bancos, através de quatro vias: primeira, o valor dos ativos de dívida soberana detida pelos bancos decresce à medida que o grau de risco soberano aumenta e diminui o valor dos títulos soberanos; a segunda, os títulos de dívida pública são usados como garantia quer em mercados interbancários quer em mercado aberto, pelo que a redução do seu preço revela problemas de acesso ao crédito por parte do setor bancário; a terceira, uma descida da notação de risco soberano, normalmente reflete-se num decréscimo de notação dos bancos nesse país; e, por fim, o aumento do risco soberano afeta negativamente o valor das garantias dos governos aos bancos, levando a uma maior perceção de risco nos mercados financeiros (Angeloni et al, 2012).

Face a esta forte interdependência entre Estados e o setor bancário, os quais se condicionam mutuamente, Sousa e Caetano (2013) defendem que a solução da crise deverá passar pela recuperação da competitividade e pela regularização do excesso de endividamento em alguns países e, também pela redefinição do enquadramento orçamental europeu, de forma a tornar as iniciativas europeias mais credíveis e eficientes.

O facto dos países da zona euro partilharem a mesma moeda fez com que fossem mais interdependentes. Assim, a forma como a crise financeira evoluiu, tornando-se na crise da dívida soberana vivida por alguns países da zona euro em 2010/11, ditou que mais tivesse de ser feito para se quebrar o círculo vicioso entre bancos e as finanças nacionais. Segundo a CE (2014), este círculo vicioso funciona da seguinte maneira, como é ilustrado na figura:

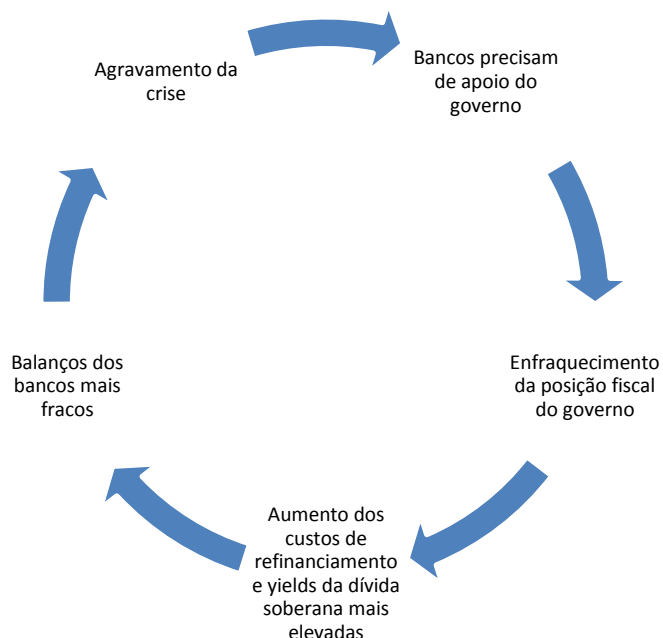


Figura1 O círculo vicioso entre os bancos e os Estados

4.2.2 Contributo da UBE para quebrar o círculo

A criação da União Bancária, segundo a CE (2014), deverá ajudar a quebrar o elo existente entre bancos e soberanos. Os bancos tornar-se-ão mais fortes e mais imunes a choques uma vez que uma supervisão comum irá garantir uma aplicação eficaz de

requisitos prudenciais existentes para os bancos. Tais requisitos incluirão a obrigação de manter suficientes reservas de capital e liquidez, por forma a tornar os bancos da UE mais sólidos, fortalecendo a sua capacidade para gerir adequadamente os riscos associados às suas atividades, e absorver perdas que possam incorrer. Para além disso, com a União Bancária, os bancos falidos poderão ser encerrados sem a necessidade de recorrer ao dinheiro dos contribuintes, limitando assim os efeitos negativos sobre posições fiscais dos governos. Assim, o encerramento de bancos será financiado pelos acionistas e credores desses mesmos bancos, e por um fundo de resolução financiado pela indústria bancária. A CE defende que os bancos não deveriam ser resgatados de maneira a não enfraquecer ainda mais a posição fiscal do governo.

Por fim, a União Bancária permitirá acabar com a premissa que os bancos são "europeus na vida, mas nacionais na morte" (Comissão Europeia, 2014), uma vez que serão supervisionados por um mecanismo verdadeiramente europeu e qualquer falha também será administrada por um mecanismo verdadeiramente europeu. Para além disso, a garantia de depósitos seria europeia e não nacional.

4.3 Zona euro antes da UBE

Antes da proposta da União Bancária, a responsabilidade da supervisão bancária e da reestruturação e resolução dos bancos cabia às autoridades nacionais. Apesar dos padrões de supervisão terem sido harmonizados a nível europeu, a supervisão continua a ser executada pelos supervisores nacionais. No entanto, segundo Busch et al (2013), a crise revelou várias deficiências dos sistemas regulatórios nacionais na Europa.

Em primeiro lugar, os fracos padrões de supervisão têm promovido a acumulação de riscos nos balanços dos bancos. Como resultado da fraca supervisão e das distorções na economia real, houve uma acumulação de níveis insustentáveis de dívida tanto do setor privado como do setor público. As contínuas fraquezas da economia real e o desenvolvimento da recessão em grande parte da zona euro agravaram os problemas dos bancos. Assim, existe uma necessidade de reduzir o excesso de capacidade no setor bancário europeu e de resolução dos bancos que perderam o seu modelo de negócio. No entanto, os incentivos para o concretizar são fracos a nível nacional.

Em segundo lugar, os riscos bancários não param nas fronteiras nacionais. A reestruturação e resolução dos bancos em dificuldades a nível europeu requer que as instituições europeias possam intervir caso as autoridades nacionais atrasem a reestruturação e resolução dos bancos em dificuldades. Estas questões não são apenas relevantes para os Estados-membros da zona euro, o alastramento dos riscos bancários é particularmente importante para os membros da Europa de leste da UE.

Em terceiro lugar, os mecanismos de partilha de riscos transfronteiriços não existiam antes da crise (FMI, 2013). Os sistemas nacionais de seguro de depósitos estão em vigor para proteger os bancos contra choques pelo facto de evitarem corridas aos bancos em dificuldades, mas estes sistemas têm-se mostrado insuficientes, dada a natureza sistémica da crise, e pelo facto de não estarem explicitamente voltadas para partilha de riscos transfronteiriços. Durante a crise, tornou-se evidente que os riscos dos principais bancos não podem ser segurados a nível nacional. Os riscos entre os bancos e os Estados tornaram-se seriamente interligados, sendo que muitos governos não têm a capacidade fiscal para apoiar os bancos em dificuldades no seu país. Daí existirem incentivos para transferir os riscos resultantes para o nível europeu através do canal da política monetária em vez da política fiscal (Busch et al, 2013). Nomeadamente, os bancos em dificuldades nos países em crise têm recorrido ao refinanciamento através do BCE.

Assim, Busch et al (2013) afirmam que a crise na zona euro tem vivamente evidenciado que uma área com uma moeda única também precisa de um sistema centralizado, de responsabilidade europeia para o mercado financeiro e de supervisão bancária. Os supervisores nacionais e os reguladores não foram capazes de evitar ou limitar a acumulação de riscos no setor bancário, assim como de coordenar esses riscos de forma eficaz na sequência da crise. Medidas ousadas para a resolução de crises foram atrasadas pela existência de uma tolerância regulatória a nível nacional, devido à estreita ligação entre os bancos e os Estados. Portanto, a UBE é um avanço lógico da União Monetária e do mercado único, e constitui um elemento indispensável da estrutura de governação do futuro da zona euro.

5 Os pilares da União Bancária

Para se construir uma união bancária robusta e capaz de proteger os interesses de todos os agentes do sistema bancário será necessário criar uma União Bancária assente em três pilares: um MUS, um MUR e um mecanismo único de garantia de depósitos.

Numa primeira fase do processo, atendeu-se ao MUS e o MUR, uma vez que são dois grandes pilares da união bancária. Houve grande urgência na sua construção e no início das suas atividades de modo a ajudar a melhorar as condições financeiras dos diferentes países da UE.

Está previsto que esses três pilares sejam implementados de forma faseada por forma a restaurar a confiança e a estabilidade no sistema financeiro, proteger os contribuintes de serem chamados a pagar a fatura das falências dos bancos, minimizando assim o uso de dinheiros públicos, bem como proteger os depositantes.

5.1 A União Bancária como resposta à crise

A principal razão para o facto de ainda não haver um fim à vista para a crise do euro é que, embora muito tenha sido feito desde 2007 e mais particularmente desde 2010 para acabar com a crise, nenhum mecanismo foi posto em prática para lidar com o círculo negativo entre Estados e bancos, que assola vários países da zona euro. Assim, a ideia subjacente à criação de uma União Bancária é abordar diretamente esse ciclo vicioso como também demonstrar que a zona euro tem vontade política para avançar para um quadro mais forte que preserve a integridade da união monetária (Pisani-Ferry et al, 2012).

Assim, no Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2012, os líderes da UE concordaram em aprofundar a UEM com o propósito de solucionar a crise atual. Nessa reunião, os líderes europeus discutiram o relatório intitulado "*Rumo a uma União Económica e Monetária Genuína*", elaborado pelo presidente do Conselho Europeu, em estreita colaboração com o Presidente da CE, o Presidente do Eurogrupo e o Presidente do BCE. Este relatório indica os principais blocos de construção para o aprofundamento da integração económica e monetária, incluindo a União Bancária.

5.2 Mecanismo único de supervisão

Em Setembro de 2012, a CE apresentou uma proposta para a criação de um MUS, “*que constitui um importante passo na via de uma união bancária*” (Barroso, 2012) assim como para a consolidação da UEM.

No dia 13 de Dezembro de 2012, após uma demorada reunião entre os ministros das finanças da UE, foi alcançado o acordo para criação do MUS.

Este mecanismo implica uma divisão de tarefas e responsabilidades entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão. Além de ter a responsabilidade de garantir o bom funcionamento do MUS e a aplicação de elevados padrões de supervisão em todo o sistema, o BCE assume a supervisão direta das instituições de crédito consideradas significativas, ou seja, aquelas instituições com ativos superiores a 30 000 milhões de euros ou que representem, em termos consolidados, mais de 20% do PIB do Estado-Membro respetivo (exceto se o total de ativos for inferior a 5 000 milhões de euros). No respeito pelo quadro de supervisão definido pelo BCE, as autoridades nacionais de supervisão serão responsáveis pela supervisão direta das restantes instituições de crédito (menos significativas).

O BCE passa a deter poderes exclusivos de autorização de instituições de crédito e de avaliação da aquisição de participações qualificadas relativamente a todas as instituições de crédito que se enquadrem no perímetro do MUS. Terá ainda poderes de, a qualquer momento, exercer uma supervisão direta assim como poderes para investigar e realizar inspeções às outras instituições consideradas menos significativas, quando o entender oportuno, ou quando para tal for solicitado por um Estado-membro.

O acordo refere também que o BCE não irá supervisionar todos os bancos da UE, tal como pretendia inicialmente a CE e vários Estados-membros, representando uma clara vitória para a Alemanha, que temia pelos seus bancos regionais. Assim, ficou decidido que irão integrar o novo quadro de supervisão bancária, os 17 países da zona euro e todos os Estados-membros da UE que o desejem. Contudo, ainda não se conhece o número exato de países pertencentes à UE que irão ficar fora deste acordo uma vez que apenas o Reino Unido, a Suécia e a República Checa transmitiram o seu desinteresse em integrar o MUS.

Nesse conselho de ministros, foi acordado que o MUS iria entrar plenamente em vigor apenas em 2014 uma vez que o BCE precisa de tempo para preparar os regulamentos do regulador bancário e reunir os colaboradores necessários.

O ministro das Finanças do Chipre – país que assumia à data a presidência da UE – considerou o acordo como *“um "presente de Natal" para toda a Europa e um pré-requisito para que o fundo europeu de resgate possa recapitalizar diretamente a banca, o que vai permitir romper o vínculo dos bancos à dívida soberana dos Estados”* (Shiarly, 2012).

Já o presidente da CE, Durão Barroso, saudou o acordo como importante referindo que *“é um passo em frente crucial e muito substantivo no sentido de uma união bancária e um passo em frente atempado para a integração da supervisão financeira na zona euro e nos outros Estados-membros que a Comissão espera virem a participar”* (Barroso, 2012).

Por fim, o comissário europeu de Mercado Interno e Serviços Financeiros, Michel Barnier, afirmou que *“com este acordo os países da UE demonstraram que a Europa é capaz de agir”*, considerando que *“o supervisor bancário é um elemento fundamental para a estabilidade da zona euro, para além de ser um "grande passo" em direção à união bancária, o pilar fundamental da nova arquitetura da união económica e monetária”* (Barnier, 2012a).

Este primeiro pilar, o MUS, já está em marcha. A partir de Novembro deste ano, o BCE vai assumir a supervisão direta de 130 bancos, entre eles os cinco maiores bancos portugueses, e a supervisão indireta de mais de seis mil outros bancos, que será feita através das autoridades de supervisão nacionais.

5.3 Mecanismo único de resolução

Em Julho de 2013, a CE apresentou uma proposta para o segundo pilar da União Bancária, o MUR, que irá complementar o MUS. Este mecanismo deverá garantir que, se um banco sujeito ao MUS se vir confrontado com graves dificuldades, a sua resolução possa ser gerida de forma eficaz, com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real (CE, 2013).

Após muitas reuniões, em Março de 2014, o Parlamento Europeu e os Estados Membros da EU chegaram a acordo quanto a uma proposta comum para a adoção do MUR.

Este segundo pilar pressupõe a criação de uma nova Autoridade ou Agência, que será integrada por responsáveis de várias instituições e assessorada por peritos independentes, mas onde o BCE terá também um papel de relevo. Esta autoridade terá capacidade para determinar se um banco está falido ou se corre o risco de falir, e, em face do risco sistémico e das opções de financiamento (prioritariamente privadas), decidir se deve ser fechado ou reestruturado, e de que forma. A decisão será tomada pela Comissão, mas os ministros das Finanças poderão, nalguns casos, rejeitá-la (Gaspar, 2014)

Em paralelo, será criado um Fundo Comum de Resolução no montante de 55 mil milhões de euros (equivalente a 1% dos depósitos garantidos), a partir da mutualização progressiva dos fundos nacionais que estão a ser financiados com taxas que os Estados cobram sobre os próprios bancos. Este fundo será destinado a suportar as liquidações dos bancos e deverá estar totalmente capitalizado em oito anos, menos dois anos do que a previsão inicial. Para além disso, o processo de mutualização será mais rápido do que o inicialmente previsto: 40% no primeiro ano (para evitar que tenha de se fechar um banco no imediato e não haja verba para tal) e 70% ao fim de três anos (Gomes, 2014).

Estes foram os pontos onde houve maiores cedências por parte da Alemanha, já que propunha um prazo de dez anos em vez dos oito agora acordados e um ritmo de mutualização mais lento.

O modelo acordado coloca o BCE como supervisor único do sistema, com a responsabilidade de desencadear o processo de resolução, após identificação do(s) banco(s) em dificuldades, ficando em aberto a possibilidade de o conselho de gestão do mecanismo poder decidir o encerramento mesmo contra a opinião do BCE.

Este segundo pilar da União Bancária assenta numa vertente comunitária, com uma parte substantiva, que se aplica a todos os Estados-Membros da UE, e outra procedimental, que envolve apenas os Estados-Membros participantes no MUS. Em termos substantivos, a diretiva adotada harmoniza os regimes jurídicos nacionais de recuperação e resolução de instituições de crédito com a principal preocupação de proteger os contribuintes em caso de resolução. São substituídos os mecanismos de *bailout* por mecanismos de *bail-in* (que devem ser aplicados a partir de 2016), os quais

obrigam os credores das instituições a suportarem perdas antes de estas terem impacto orçamental (Costa, 2014a). Para os Estados-Membros que participam no MUS, o MUR estabelece um mecanismo de decisão comunitário: envolve um Conselho (com a natureza de agência europeia), no qual as autoridades de resolução nacionais se encontram representadas (juntamente com cinco membros independentes nomeados pelo Conselho da UE). Este Conselho dispõe de poder de iniciativa em matéria de resolução e submete propostas de decisão à CE. Se a Comissão discordar ou apresentar objeções a essas propostas de resolução (e de movimentação do Fundo de Resolução Europeu), a decisão final caberá ao Conselho da UE.

O presidente da CE, Durão Barroso, saudou o entendimento como *“uma ótima notícia. Essencial para estabilidade e confiança”* (Gomes, 2014).

Está previsto que o MUR entre em vigor em Janeiro de 2015.

5.4 Mecanismo único de garantia de depósitos

Além do MUS e do MUR, a União Bancária contempla ainda a existência de um sistema de garantia de depósitos.

Este terceiro pilar tem como propósito proteger os depositantes titulares de poupanças e de investimentos na UE e, desta forma, reforçar a confiança no sistema bancário.

O esquema de garantia de depósitos comum, como estava previsto na ideia original, passaria também por um fundo de garantia de depósitos como existe a nível nacional (que garante até 100 mil euros em depósitos em caso de falência de um banco), mas comum a todos os países que fazem parte da União Bancária, ou seja, uma harmonização das regras relativas à garantia de depósitos estabelecida a nível nacional (Dionísio, 2014).

Antes da crise, apenas os primeiros 25 mil euros em depósitos em cada conta estavam protegidos pelos Estados europeus. No entanto, em 2008, a Irlanda decidiu estender essa garantia a todos os depósitos nos bancos irlandeses. Os restantes países da zona euro viram-se forçados a seguir um caminho semelhante para evitar a fuga de capitais acima de 25 mil euros, decidindo então aumentar esta garantia para 100 mil euros. A garantia até 100 mil euros não era suposto ser permanente, mas acabou por se tornar

mesmo assim permanente em alguns países, como é o caso de Portugal. Em abril desse ano, o Parlamento Europeu aprovou a extensão desta garantia para todos os países da UE.

No âmbito desta proposta, Barnier (2012b), o comissário europeu para o Mercado Interno e de Serviços, propôs que os programas nacionais de garantia dos depósitos pudessem ser aglomerados num fundo à escala europeia. Entre outros pontos, sugere também que possam ser cobrados aos bancos impostos anuais para garantir a existência de fundos mínimos imediatamente disponíveis para estabilizar uma crise bancária, o que permitirá aos reguladores ganhar tempo para avançar com outras medidas.

Mais uma vez, a Alemanha colocou problemas à ideia original uma vez que quer garantir que os contribuintes alemães não paguem os problemas de outros países. Para além disso, a Alemanha defende que é preciso uma maior integração europeia para se poder criar um sistema europeu de garantia dos depósitos (Ribeiro, 2012).

Contudo, vários especialistas consideram que esta solução seria muito útil num cenário de forte turbulência na zona euro. Mais concretamente, Avaro e Sterdyniak (2013) defendem que um sistema de garantia de depósitos protege os depositantes em caso de falência do seu banco através do reembolso dos seus depósitos até um determinado limite. Por outro lado, numa crise bancária, as assimetrias de informações entre os depositantes e os bancos fortalecem o contágio do pânico e podem provocar uma corrida dos investidores que procuram retirar seus depósitos de forma massiva. Deste modo, um sistema de garantia de depósitos ajudaria a evitar a corrida aos bancos e a consequente falência por falta de liquidez. No entanto, Pisani-Ferry e Wolff, (2012) defendem que não existem condições para criar um fundo comum de garantia de depósitos com dimensão suficiente para sustentar uma eventual corrida aos bancos em alguns países de maior dimensão dentro da UE, o que implica a necessidade de promover um nível superior de integração fiscal e política.

A discussão do esquema de garantia de depósitos ainda está na mesa (a criação será da responsabilidade do Parlamento Europeu eleito em Maio) e anteveem-se dificuldades nas negociações com alguns Estados-membros, nomeadamente a Alemanha.

6 Análise Crítica

A UE tem projetado o compromisso político final para a união bancária, o projeto de integração mais ambicioso desde a criação da moeda única e da reforma emblemática do bloco para resolver a crise financeira (Barker, 2014).

Todo o processo de criação da UBE foi marcado por opiniões divergentes, entre os responsáveis pela sua criação, levantando a inúmeras incertezas nas decisões tomadas.

Numa apreciação global, refletindo em todo o processo da UBE, desde a sua criação numa atmosfera não consensual até à sua própria finalidade, apontaria várias questões que serão de seguida alvo de análise.

6.1 Crítica ao MUS

6.1.1. A questão dos Bancos

No que concerne ao MUS, inicialmente, a CE tinha proposto que este abrange-se todos os bancos da zona euro, o que corresponde a cerca de 6000 bancos, assim como os bancos dos Estados Membros da EU fora da zona euro que queiram estabelecer um acordo de cooperação com o BCE (Comissão europeia, 2012a). Não obstante, a CE defendia que, de forma a permitir uma transição suave, houvesse um período de adaptação para que o BCE e os supervisores nacionais tivessem tempo suficiente para se prepararem. Deste modo, num período inicial apenas seriam integrados os bancos sistemicamente importantes, sendo posteriormente integrados os restantes bancos.

No entanto, a Alemanha não queria que os seus bancos regionais de menor dimensão ficassem sujeitos à supervisão do BCE, defendendo que esta deve cobrir apenas os bancos mais importantes.

Penso que a posição da CE era a mais correta pois, apesar dos bancos de maior dimensão, de importância sistémica, estarem no centro do quadro europeu de supervisão, a recente experiência mostrou que mesmo problemas em bancos pequenos e médios (como aconteceu na Irlanda e em Espanha) podem ameaçar a estabilidade financeira da zona euro.

A ideia de incluir todos os bancos no MUS converge com a opinião de Wyplosz (2012), que defende que todos os bancos devem fazer parte da União Bancária, e não apenas os bancos maiores, uma vez que se o BCE apenas supervisionar os grandes bancos, este não poderá fornecer liquidez e, se necessário, dar assistência aos bancos menores. Na mesma perspetiva, Pisani-Ferry et al (2012) defende que uma União Bancária parcial, que apenas vise instituições financeiras sistemicamente importantes à escala europeia, significaria que o supervisor europeu só iria lidar com um número limitado de entidades europeias e isso seria abordar o ciclo vicioso entre os bancos e os Estados apenas parcialmente, o que resultaria num elevado grau de assimetria entre os países. Assim, os autores defendem uma ampla cobertura dos bancos que se estende muito para além das instituições financeiras sistemicamente importantes à escala europeia e, idealmente, uma União Bancária completa, que envolva todo o setor bancário.

Todavia, apesar dos argumentos defendidos por estes autores e pela CE de modo a que fossem abrangidos no MUS todos os bancos da zona euro, no acordo alcançado em dezembro de 2012, foi estabelecido que este irá abranger apenas os bancos com ativos superiores a 30 mil milhões de euros, resultando na vitória da posição alemã.

6.1.2 A questão dos países pertencentes à UBE

Para além desta questão, outro aspeto não consensual diz respeito ao âmbito territorial da União Bancária, em virtude de na UE coexistirem países inseridos na zona euro e fora dela.

O facto de ficar estabelecido que irão fazer parte da UBE apenas os países da zona euro, ao contrário do que pretendia a CE (que queria que fizessem parte da UBE todos os países da UE), penso que foi a melhor decisão uma vez que envolver a UE num problema que respeita à zona euro, só iria provocar atrasos e complicações desnecessárias. Assim, os países da UE que queiram fazer parte da União Bancária, podem fazê-lo mas de livre vontade.

Vários são os autores que defendem esta visão. Beck (2012) afirma que a necessidade de uma União Bancária é mais forte dentro de uma união monetária, onde existe uma estreita ligação entre a estabilidade monetária e financeira, e onde a relação

entre o governo e a fragilidade bancária é agravada devido à falta de uma política monetária independente.

No mesmo sentido, Zettelmeyer et al (2012) consideram que uma União Bancária baseada nos países da zona euro pode ser crucial para a sobrevivência e estabilidade da zona euro. Contudo, defendem que os países não pertencentes à zona euro possam optar pela sua inclusão na União Bancária, mas com certas restrições.

Pisani-Ferry et al (2012) vão mais longe e afirmam que a criação de uma União Bancária que inclua todos os países membros da UE é uma ambição demasiado elevada, pelo menos num futuro próximo, uma vez que a União Bancária é uma necessidade urgente para a zona euro e, como tal, a opção mais simples é aquela que engloba apenas os países da zona euro. Desta forma, defendem que projetos para uma União Bancária ao nível da UE não têm hipótese de ir avante para já, uma vez que podem criar confusão e desviar a atenção da prioridade essencial da abordagem à crise do euro. Apesar disso, os autores afirmam que, em qualquer caso, devem ser consideradas disposições transitórias apropriadas para os Estados-membros não pertencentes à zona euro que manifestarem intenção de aderir à zona euro, assim como, aos países que sinalizaram vontade de aderir à União Bancária desde o início, dado o elevado grau de integração dos seus sistemas bancários domésticos com a zona euro. Assim sendo, defendem que a UBE deve ser concebida tendo em conta os interesses de todos os países da UE.

Para além disso, a integração financeira da UE e a estabilidade financeira da zona euro devem andar de mãos dadas, embora possa haver alguns casos em que os dois objetivos possam estar em desacordo. A situação atual, em que a incapacidade da zona do euro para assegurar a sua estabilidade financeira levou à desintegração financeira que ameaça todo o mercado único da UE, é uma prova clara desta complementaridade. Assim, Pisani-Ferry et al (2012) defendem que o objetivo deve ser de ter uma União Bancária que possa viver em harmonia com o mercado único.

6.1.3 Questão da supervisão pelo BCE

No acordo alcançado em Dezembro de 2012, ficou estabelecido que o BCE será a instituição responsável pela supervisão do sistema bancário da zona euro, tal como tinha sido proposto pela CE.

Originalmente, a ideia passava por ser a Autoridade Bancária Europeia a fazer a supervisão. No entanto, problemas de credibilidade surgiram após os primeiros testes de stress aos bancos europeus. Para dar credibilidade ao mecanismo, os decisores políticos decidiram dar esta tarefa ao BCE.

Apesar de nem sempre ter sido consensual a nomeação do BCE para ser o supervisor bancário europeu, a verdade é que a grande maioria dos responsáveis europeus defendem que o BCE é a única entidade com capacidade para exercer esta função, devido ao seu conhecimento detalhado dos bancos da zona euro, conhecimento esse que foi adquirido no seu papel de credor de último recurso, nomeadamente durante a crise. Para além disso, a CE (2012b) afirma que o BCE irá garantir um mecanismo de supervisão verdadeiramente europeu, que não será propenso aos interesses nacionais assim como defende que a atuação do BCE permitirá enfraquecer a ligação entre bancos e Estados (tal como pretendido). O conhecimento que o BCE possui sobre estabilidade financeira irá assegurar que todos os riscos que possam afetar essa mesma estabilidade serão tidos em conta.

Pisani-Ferry et al (2012) defendem que o BCE é uma instituição forte com recursos e credibilidade significativa, adquirida antes e durante a crise. Contudo, também são de opinião que se o BCE se tornar o supervisor europeu, poderá criar alguns riscos para as instituições da UE como a acumulação de instrumentos de política sob a sua autoridade, o que pode fazer com que pareça muito poderoso, assim como, no caso de futuras falhas de supervisão (a longo prazo) a pressão política sobre o BCE possa resultar na erosão da sua autoridade de política monetária e da sua independência. Assim, os autores consideram que existem duas opções: um único supervisor dotado de autoridade de resolução, que seria uma nova instituição, ou uma combinação de supervisão do BCE com supervisão paralela (e coordenada) pela autoridade de resolução (que está previsto ser criada).

Penso que a decisão tomada, o facto de BCE ser o supervisor bancário, foi a mais acertada uma vez que o BCE goza, também, de uma reputação de independência entre os agentes de mercado, o que permite que as suas avaliações sejam tomadas em conta e, assim, contribuir de forma decisiva para a estabilidade do sistema.

6.2 Crítica ao MUR

A proposta de existência de um MUR visa ajudar as instituições de crédito em dificuldade a recuperar dos choques sofridos de forma ordenada. Para além disso, tem também como objetivo minimizar a possibilidade de perdas para os contribuintes, e assim, de uma forma global, assegurar a estabilidade do setor financeiro da UE.

A questão do MUR não foi consensual entre os estados-membros da zona euro. Quando confrontada com a possibilidade da criação de um mecanismo europeu de resolução bancária, a Alemanha questionou a sua conformidade com os Tratados e a capacidade que este mecanismo poderia ter. A França, pelo contrário, insistiu numa União Bancária completa, tal como proposto em Junho de 2012 (Carneiro, 2013).

Assim, a obtenção de um acordo quanto a este mecanismo tornou-se na etapa mais difícil de todo este processo uma vez que estava em causa a criação de um sistema que permitiria fechar os bancos, se assim for necessário. Deste modo, foram necessárias inúmeras reuniões e negociações para se estabelecer as regras básicas do MUR e do fundo de resolução que se pretendia criar. Esta morosidade no processo deveu-se ao facto de a decisão de mandar fechar banco(s) ser uma decisão politicamente difícil, para além de ser importante definir como se iria processar a partilha dos custos de falências de bancos estrangeiros (Barker, 2014).

Apesar disso, o mecanismo aprovado é demasiado complexo e envolve demasiadas autoridades, o que pode tornar difícil o encerramento rápido de um banco falido, se necessário. Por outro lado, o fundo de resolução que financiará o fecho ou a recapitalização de instituições bancárias poderá ser demasiado pequeno (Espanha precisou de mais de 40 mil milhões de euros para o seu sistema financeiro).

6.3 Crítica à introdução dos pilares

Ao longo de todo este processo de criação da União Bancária, discutiu-se muitas vezes se os três pilares deveriam ser introduzidos em simultâneo ou por fases. A Comissão Europeia (2012a), na sua proposta legislativa para a União Bancária afirmou que o elemento-chave era o MUS, a ser dirigido pelo BCE, sendo adiado para mais tarde a implementação do sistema de garantia de depósitos e do mecanismo de resolução,

quando o MUS tiver demonstrado a sua eficácia. Na mesma perspetiva, Darvas e Wolff (2013) defendem que o MUS é o primeiro elemento da União Bancária, considerando que por si só, o mecanismo não pode trazer os benefícios da União Bancária, mas pode oferecer uma série de vantagens, tais como promover a integração financeira, melhorar a supervisão dos bancos transfronteiriços, assegurar uma maior coerência das práticas de supervisão, aumentar a qualidade da supervisão, evitar eventuais distorções da concorrência e fornecer informações de supervisão. Assim, uma melhor supervisão bancária reduziria a probabilidade de falências bancárias e, por consequência, o custo para os contribuintes.

Contudo, de acordo com Schoenmaker (2012), a implementação sequencial dos três pilares leva a uma União Bancária instável, considerando que, para a União Bancária ser bem-sucedida, deve incluir uma autoridade de resolução e um sistema de seguro de depósito a nível europeu. Da mesma forma, Wyplosz (2012) argumenta que é pior existir uma União Bancária parcial do que não existir, uma vez que sem autoridade de resolução o BCE não será capaz de injetar liquidez no sistema. Também Schoenmaker e Siegmann (2013) consideram que, apesar da União Bancária estar programada para começar apenas com o MUS, o benefício real da União Bancária virá da resolução dos bancos em dificuldades a nível europeu, ou seja, do MUR. Os autores defendem que a maneira mais apropriada de lidar com as fraquezas dos bancos é a aplicação de um regime de resolução, a “limpeza” dos seus balanços (separando ativos de boa qualidade dos ativos de má qualidade) e a recapitalização dos bancos considerados seguros. Esse mecanismo de resolução seria sustentado através da cobrança de uma taxa sobre os bancos, atuando assim como uma primeira linha de defesa.

Contudo, os pilares serão introduzidos de forma faseada, sendo que o MUS irá entrar em vigor em Novembro de 2014 e o MUR está previsto entrar em ação em início de 2015.

6.4 A questão dos contribuintes

Em relação à União Bancária como um todo, coloca-se a questão de saber se os contribuintes estarão a salvo. A resposta para já ainda é negativa, apesar de a probabilidade de serem envolvidos ser muitíssimo menor do que antes da criação da

União Bancária. Ponto assente é que futuras crises não serão mais pagas à cabeça pelos contribuintes (Gaspar, 2014). Em caso de necessidade, os acionistas serão os primeiros a ser chamados, seguindo-se os credores juniores e seniores, e, se necessário, os depositantes com mais de 100 mil euros (os valores abaixo deste limiar estão protegidos). Só se esta cascata de contribuições não for suficiente para cobrir os custos, é que os bancos poderão recorrer ao fundo europeu de resolução que pode também endividar-se para o efeito, mas com limites.

7 Conclusões e desenvolvimentos futuros

A crise financeira veio evidenciar de forma clara as fragilidades dos Estados e dos sistemas bancários de alguns países. Perante esta crise, que assolou a UE, as instituições europeias tiveram que agir, surgindo assim a proposta de criação da União Bancária.

Com o alastramento da crise, os receios dos políticos foram aumentando tornando-se mais fácil criar consensos para conceber uma União Bancária, não obstante existir também a convicção firme de que tal não seria um processo fácil nem isento de polémicas.

Nesta perspetiva e tendo em contas as questões subordinadas a este estudo, foi preciso uma pesquisa minuciosa e muito rigorosa uma vez que a temática é bastante recente e alvo de constantes atualizações e modificações.

A primeira conclusão que se pode retirar é de que os motivos que precederam a criação da União Bancária derivam da necessidade de completar o processo de integração financeira da UEM, uma vez que esta crise evidenciou as fragilidades da UEM, que já existiam antes da crise mas que se tornaram evidentes em condições de stress financeiro. Para além disso, era urgente quebrar a ligação existente entre os Estados e os bancos. No entanto, este não tem sido um processo fácil.

A segunda conclusão que podemos retirar é que, apesar de ainda haver um longo caminho a percorrer, já foram alcançados alguns avanços, que permitirão resolver alguns dos problemas que se verificaram desde o início da crise. Em concreto, já se foi obtido acordo no que respeita aos dois primeiros pilares da União Bancária, o MUS e o MUR, sendo que no que respeita ao terceiro pilar, ainda existem muitas etapas a percorrer.

Relativamente ao primeiro pilar, o MUS, ficou estabelecido que o BCE irá supervisionar apenas os maiores bancos da zona euro, ficando as autoridades nacionais responsáveis pelos restantes bancos, resultando numa vitória da posição alemã. Só irão fazer parte do MUS os países da zona euro, podendo os países da UE integrá-lo, se assim o desejarem. Este mecanismo cimentará uma crescente confiança recíproca entre supervisores, BCE e supervisores nacionais, ao mesmo tempo que converterá a supervisão prudencial e a estabilidade financeira em matérias europeias, e os correspondentes problemas passam a ser comuns, europeus (Costa, 2014b).

Em relação ao MUR, segundo pilar, não foi fácil obter-se um acordo. Apesar disso, ficou estabelecido a criação de uma Autoridade que será responsável pela

reestruturação ou encerramento dos bancos que estejam em dificuldades. Também irá ser criado um Fundo Comum de Resolução, financiado através de taxas cobradas sobre os bancos. Há que continuar os esforços no sentido de implementar, tão breve quanto possível, o referido mecanismo de resolução uma vez que, de acordo com Costa (2014b), o pleno funcionamento deste mecanismo pode significar o ponto de inflexão da espiral de contágios entre o setor bancário e o endividamento público, o que constituirá um passo fundamental para a retoma da atividade económica.

Para Costa (2014b), governador do Banco de Portugal “a *construção da União Bancária está hoje dependente da resposta a uma série de problemas que resultam da sua própria dinâmica de aprofundamento e cuja complexidade e criticidade não podem ser menosprezadas*”.

É inegável que alguns aspetos ainda carecem de solução: reduzir a complexidade do processo de decisão no MUR; definir um calendário para a criação de um mecanismo comum de garantia de depósitos; articular o âmbito de aplicação da proposta de regulamento relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da UE, recentemente adotada pela Comissão, com o MUS.

Esta lista exemplificativa de tarefas a realizar não esconde os avanços já alcançados, e num curto espaço de tempo. Estes avanços serão catalisadores da evolução futura da União Bancária. Segundo o Governador do Banco de Portugal, Costa (2014), as pequenas, mas muito importantes, conquistas do MUR e a constituição do MUS imprimirão uma dinâmica de aprofundamento da integração financeira, que não foi ainda valorizada pelos mercados e pelos analistas.

Em suma, por todos os aspetos referidos anteriormente, estou convicta que a UBE será um passo muito importante para complementar a União Monetária. A construção da União Bancária encerra alguns fatores que vão ser dinamizadores de soluções de maior integração das decisões (de supervisão e de resolução) relativas às instituições de crédito, bem como da mutualização dos seus efeitos. Estou convicta de que, a prazo, a União Bancária será determinante para a quebra do elo entre o risco bancário e o risco soberano e que, em paralelo com os avanços institucionais em matéria de supervisão das políticas económicas, dará um contributo decisivo para a estabilização da economia europeia, para

a disciplina orçamental dos Estados-Membros e para um maior equilíbrio das condições de concorrência no mercado único.

Após a realização deste estudo, parece pertinente a apresentação de algumas sugestões futuras neste âmbito, como: analisar a eficácia de se implementar a União Bancária de forma faseada (primeiro o MUS e só posteriormente o MUR) assim como uma União bancária parcial, ou seja, sem haver ainda definição do terceiro pilar; perceber se a União Bancária permitiu resolver os problemas, para o qual foi criada, em especial no que respeita ao círculo vicioso entre Bancos e Estados; realizar um estudo quantitativo, que permita perceber qual o real impacto que a União Bancária irá ter sobre o setor bancário (em concreto na alteração dos seus balanços).

Referências bibliográficas

- Angeloni, C., Merler, S. e Wolff, G.(2012), “Policy Lessons from the Eurozone Crisis”, *The International Spectator*, Vol. 47, Nº 4, pp. 17-34.
- Avaro, M., e Sterdyniak, H. (2013), “Banking Union: a solution to the euro zone crisis?”, Working paper, *OFCE*, Setembro 2013.
- Barker, A. (2014), “How the banking union plan will work”, *Financial times*. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/dd12cd7c-b035-11e3-b0d0-00144feab7de.html>, acedido em 24 de Março 2014.
- Barnier, M. (2012a), “Mecanismo Único de Supervisão Bancária: União Europeia chega a acordo”, *Expresso*. Disponível em : <http://expresso.sapo.pt/mecanismo-unico-de-supervisao-bancaria-uniao-europeia-chega-a-acordo=f773550>, acedido em 14 de Abril 2014.
- Barnier, M. (2012b), “Alemanha rejeita fundo europeu de garantia de depósitos”, *Exchange*. Disponível em : <http://exchange.pt/portal/alemanha-rejeita-fundo-europeu-de-garantia-dos-depositos>, acedido em 3 de Maio 2014.
- Barroso, D. (2012), “Barroso aplaude acordo sobre supervisão bancária”, *Expresso*. Disponível em : <http://expresso.sapo.pt/barroso-aplaude-acordo-sobre-supervisao-bancaria=f773556>, acedido em 14 de Abril 2014.
- Beck, T. (2012), “Banking Union for Europe Risks and Challenges”, in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Centre for Economic Policy Research, pp. 11-18.
- Busch,C., Körner,T. e Weigert, B. (2013), “Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute”, *Halle: Institute for Economic Research*, Nº 13, pp. 5-7
- Carneiro, A. (2013), “Alemanha diz que verdadeira União Bancária exige revisão de tratados”, *RTP*. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=651108&tm=6&layout=121&visual=49>, acedido em 26 de Maio 2014.
- Comissão Europeia (2012a), “Towards a banking union”, MEMO/12/656, *Bruxelas: Comissão Europeia*, 10-09-2012.
- Comissão Europeia (2012b), “Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone”, MEMO/12/662, *Bruxelas: Comissão Europeia*, 12-09-2012.
- Comissão Europeia (2013), “A comissão propõe um mecanismo único de resolução no âmbito da união bancária”, IP/13/674, *Bruxelas: Comissão Europeia*, 10-07-2013
- Comissão europeia (2014), “Banking union: restoring financial stability in the Eurozone”, MEMO, *Bruxelas: Comissão Europeia*, Vol. 1, pp. 1-11
- Costa, C. (2014a), “Processo de Construção da União Bancária, Balanço e Perspetivas”, *Revista Instituto de Formação Bancária*, Nº 100, pp. 2-4.

- Costa, C. (2014b), “A criação da União Bancária Europeia e o sistema bancário português”, *Banco de Portugal*, pp. 1-5
- Darvas, Z. e Wolff, G. (2013), “Should Non-Euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism?”, Working paper, *Institute of Economics: Centre for Economic and Regional Studies - Hungarian Academy of Sciences*, Julho 2013.
- Dionísio, M. (2014), “Porque é que vai ser criada uma União Bancária?”, Observador. Disponível em : <http://observador.pt/explicadores/tudo-o-que-deve-saber-sobre-uniao-bancaria/>, acedido em 15 de Maio 2014.
- Gaspar, E. (2014), “Para que serve a União Bancária”, *Sindicato dos Bancários do Centro*, Vol. 1, pp. 1-2.
- Gomes, P. (2014), “Europa chega a acordo para mecanismo de resolução”. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/europa-chega-a-acordo-para-mecanismo-de-resolucao_189455.html, acedido em 16 de Abril 2014.
- International Monetary Fund (2013), “A Banking Union for the Euro Area”, *IMF Staff Discussion Note*, Washington, D.C.
- Mundell, R. (1961), “A Theory of Optimum Currency Areas”, *AEA: The American Economic Review*, Vol. 51, Nº 4, pp. 657-665.
- Mylonakis, J. (2013), “The prospects of the European Banking Union and the hellenic banking sector challenges: A preliminary exercise”, *Review of European Studies*, vol. 5, no. 2, pp. 13-19.
- Pinto, A. M. (2013), “A União Bancária O Financiamento da Economia A correcção do Desequilíbrio Externo”. *Revista Instituto de Formação Bancária*, no. 95, pp. 4–8.
- Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N., e Wolff, G. B. (2012), “What Kind Of European Banking Union”, *Bruegel Policy Contribution*, ISSUE 2012/12 , pp. 1-12.
- Pisani-Ferry, J.e Wolff, G. (2012), “The Fiscal Implications of a Banking Union”, *Bruegel Policy Brief*, pp. 5-8.
- Ribeiro, E. (2012), “Alemanha rejeita fundo europeu de garantia dos depósitos”, *Diário Económico*. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/alemanha-rejeita-fundo-europeu-de-garantia-dosdepósitos_146120.html , acedido em 8 de Março 2014.
- Schoenmaker, D. (2012), “Banking Union: Where we’re going wrong”, in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Center for Economic Policy Research, pp. 97-103.
- Schoenmaker, D., e Siegmann, A. (2013), “Efficiency Gains of a European Banking Union”, Working paper, *Duisenberg School of Finance - Tinbergen Institute Discussion Paper*, 31-01-2013.
- Shiarly, V. (2012), “Mecanismo Único de Supervisão Bancária: União Europeia chega a acordo”, *Expresso*. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/mecanismo-unico-de-supervisao-bancaria-uniao-europeia-chega-a-acordo=f773550>, acedido em 14 de Abril 2014.

Sibert, A. (2012), “Banking Union and a Single Bank Supervisory Mechanism”, in N. Véron, A. Sibert et al. (editores), *Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism - Monetary Dialogue*, Brussels: European Parliament Brussels, pp. 21-35.

Sousa, M. R., & Caetano, J. M. (2013), “Será a união Bancária uma solução para a crise do Euro?”, *Revista electrónica Debater a Europa*, N° 8, pp. 87-110, https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000052286&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA , acedido em 3 de Novembro 2013.

Wyplosz, C. (2012), “Banking Union as a crisis-management tool”. in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Center for Economic Policy Research, pp. 19-23.

Zettelmeyer, J., Berglöf, E., e Haas, R. (2012), “Banking union: The view from emerging Europe”, in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Center of Economic Policy Research, pp. 65-78.

Anexo 1

Anexo 1 – Calendário dos próximos passos da União bancária

Calendário dos próximos passos da União Bancária

Data	Execução
Novembro 2014	O BCE vai assumir a supervisão direta de 128 bancos em toda a UE e a supervisão indireta de mais de seis mil outros bancos.
Janeiro 2015	O mecanismo de recuperação bancária e o sistema de resolução começam a ser aplicados, com exceção para as provisões para o “bail in”.
Maió/Junho 2015	O sistema de garantia de depósitos começa a funcionar
Janeiro 2016	As diretivas de resolução de bancos - “bail-in” começam a aplicar-se. Provisões para fundo de resolução de bancos começam a ter efeito.
Maió 2016	Os elementos finais do Sistema de Garantia de Depósito devem começar a aplicar-se nos países que optaram por um ritmo mais lento. Entre esses elementos encontram-se os detalhes sobre as contribuições dos bancos e os prazos de pagamento para os depósitos garantidos.
Maió 2016	Os detalhes sobre as contribuições dos bancos e os prazos de pagamento da garantia de depósitos que fazem parte do mecanismo único de garantia de depósitos começa a aplicar-se naqueles países que optaram por um ritmo mais lento.
2024 (oito anos depois do início do processo)	O fundo de resolução único fica totalmente capitalizado com 55 mil milhões de euros.
2025 (dez anos após o início do processo)	O fundo nacional de garantia de depósitos vai estar totalmente capitalizado com 44 mil milhões de euros.